

行政事业单位公共资源统筹研究

吴笑晗 | 董健

摘要：统筹行政事业单位公共资源是进一步深化财政制度改革，提高政府资源配置效率，真正落实过紧日子的必然要求。本文分析了行政事业单位公共资源的内涵、范畴及其统筹的主要模式等，并针对目前存在的不足，提出从制度建设、摸清底数、与预算安排的衔接对应、多种公共资源统筹模式协调发展等方面进一步做好公共资源统筹工作的政策建议。

关键词：行政事业单位；公共资源；统筹

行政事业单位公共资源是政府性资源的重要组成部分，种类多样、内容多元。做好行政事业单位公共资源统筹工作，是深化财政制度改革的重要内容，是贯彻落实《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》的重要举措，也是未来一段时期内财政部门的重点工作之一，因此，需要对行政事业单位公共资源进行梳理归纳，总结统筹规律，还应不断加强制度建设，促进制度联动，并在制度基础上创新工作方法。

行政事业单位公共资源及其统筹

行政事业单位所管理的公共资源种类繁多、内容丰富，全面覆盖国计民生的各个领域。

（一）行政事业单位公共资源

行政事业单位公共资源是指由行政事业单位直接控制的各类公共资源的总称，包括有形和无形的公共资源。有形的公共资源包括行政事业单位掌握的各类有形资产，如货币资金、房

屋、车辆、设施设备、存货等；无形的公共资源包括行政事业单位掌握的行政处罚权、收费权、道路冠名权等各类政府权力以及大数据、注册商标等无形资产。

（二）可统筹的行政事业单位公共资源

按照公共资源的统筹原则，行政事业单位掌握的有形公共资源大都具备可替代或可共享的特征，无形公共资源中的无形资产与有形公共资源性质相近，同样具备可替代或可共享的特征，但无形公共资源中的政府权力通常不具备可替代或可共享的特征，至于由哪个部门来履行政府权力并不简单地归属于统筹公共资源的范畴。因此，行政事业单位可统筹的公共资源实际上是行政事业单位以资产形式体现的各类公共资源，主要包括货币资金、固定资产、无形资产、存货等。

1. 货币资金。行政事业单位可统筹的货币资金是指行政事业单位具有

支配权的现金和存款，对应行政事业单位的各类收入，以及由各类收入形成的结转结余资金（注：往来资金不属于行政事业单位可统筹的货币资金）。具体包括：财政拨款收入、事业收入、上级补助收入、附属单位上缴收入、经营收入、非同级财政拨款收入、投资收益、捐赠收入、利息收入、租金收入以及其他收入。其中：财政拨款收入和非同级财政拨款收入的资金来源是财政性资金；上级补助收入、附属单位上缴收入、投资收益的资金来源是事业收入或经营收入；利息收入和租金收入为资产衍生收入；捐赠收入及其他收入为偶得收入。统筹行政事业单位货币资金的核心和重点是财政拨款收入、事业收入、经营收入、利息收入、租金收入。

2. 固定资产、无形资产、存货。固定资产、无形资产、存货虽然在存在形式、使用年限、单位价值上存在差异，但其作为公共资源，在分配主体间的可替代性和可共享性是一以贯之

的。行政事业单位的固定资产主要包括土地、房屋及构筑物,专用设备,通用设备,图书、档案,家具、用具、装具及动植物;无形资产主要包括专利权、非专利技术、商标权、著作权、土地使用权、特许权等;存货主要包括原材料、在产品、库存商品。按照公共资源的统筹原则,在统筹行政事业单位固定资产、无形资产、存货时,除了判定各类资产在分配主体间是否具有可替代性或可共享性外,还需要重点关注统筹活动是否能够提升资产配置效率或应用价值。

(三)行政事业单位公共资源统筹的主要模式与形式

行政事业单位公共资源的统筹模式分为货币型公共资源统筹模式和非货币型公共资源统筹模式两种,两类公共资源都存在内部统筹、外部统筹和全域统筹三种形式。内部统筹是指在分配主体内部调整资源配置结构的统筹模式,外部统筹是指多个分配主体间调整资源配置结构的统筹模式,全域统筹是指在特定范围内,由某一部部门统一调整资源配置的统筹模式。

一是货币型公共资源的统筹模式。货币型公共资源的内部统筹主要体现在对不同来源货币资金的调配,例如将原本由事业收入安排的支出调整为由经营收入来安排支出。货币型公共资源的外部统筹主要体现为各类资金在单位间的转移,上级补助收入、附属单位上缴收入、非同级财政拨款收入都是货币型公共资源的外部统筹结果,例如上级事业单位向所属单位下达的非财政性资金补助,再如本级单位收到来自其他同级部门的转拨财政款项。货币型公共资源的全域统筹主要体现为各单位将货币资金归集上缴给主管部门或财政部门,由主管部

门或财政部门对收缴资金进行统一调配的统筹模式,例如盘活财政存量资金就是一种全域统筹行为,再如各单位出租房产所得收入足额上缴国库也是一种全域统筹行为。

二是非货币型公共资源的统筹模式。非货币型公共资源较之货币型公共资源的体现形式更加多元,其内部统筹主要体现为单位内部对闲置的非货币性公共资源的统一调配,例如将A处室的办公电脑调拨给B处室使用;其外部统筹主要体现为各类非货币型公共资源在单位间的调配,例如将甲单位闲置的办公用房调配给乙单位使用;其全域统筹主要体现为各部门、各单位将非货币型公共资源统一交付某个部门,并由该部门负责相应非货币型公共资源的调配,例如丙单位将闲置的办公桌椅移交给同级财政部门负责管理的公物仓,财政部门再将办公桌椅调配给新组建的丁单位。

(四)行政事业单位统筹公共资源的制度建设

随着国家预算管理制度改革的不断深化,统筹政府性资源的路线图逐步清晰,尤其是2021年国务院发布《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》以后,统筹政府性资源正式纳入深化预算管理制度改革日程。

目前,行政事业单位统筹公共资源的主要制度包括三类:一是以《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》为代表的总领性制度,就统筹政府性资源提出了总体设计和基本设想;二是以《关于进一步做好盘活财政存量资金工作的通知》为基础的资金管理制度,对如何盘活用好闲置资金作出了明确要求;三是以《行政事业性国有资产管理条例》为基础的国

有资产管理制度,对如何管好用好国有资产,加强国有资产的共享共用、配置、调剂等事项提供了法理依据。

除国家层面的各项制度外,各地分别结合自身实际出台了相应规章制度,形成了上下联动的制度衔接,为加强行政事业单位公共资源统筹力度提供了有力的制度支撑。例如,天津市人民政府发布了《关于全面深化预算管理制度改革的实施意见》,北京市人民政府办公厅印发了《关于进一步做好盘活财政存量资金工作的通知》,江苏等省、市、县级主管部门印发了公物仓管理暂行办法等,为进一步落实行政事业单位公共资源统筹工作提供了较为坚实的制度基础。

统筹行政事业单位公共资源需要解决的问题

目前,我国行政事业单位公共资源统筹机制已具雏形,在统筹公共资源服务社会发展方面取得了一定成绩,但仍然存在一些不足之处。

(一)公共资源统筹政策相对分散。国务院在2021年发布了《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》,对统筹政府性资源提出了总体要求,与盘活财政存量资金、公物仓建设、行政事业性国有资产管理等有关规定,形成了相对完整的政策体系,但各项政策对于统筹公共资源方面的规定相对分散,政策碎片化的情况仍然存在,不利于发挥政策集群优势。具体来看,虽然前序政策均在不同角度对统筹行政事业单位公共资源作出了规定,但一方面各类政策之间缺少衔接,政策零散不易掌握,另一方面缺少对统筹行政事业单位公共资源的原则、标准、范围、内容作出系统性规定的总括性制度。

(二)公共资源统筹管理约束力不强。主要体现在两个方面:一是财政、部门、单位间存在信息不对称,公共资源需求方和供给方之间缺少有效衔接,主要是公共资源供给方信息不充分,负责统筹调配的部门不能准确将公共资源准确分配给有需要的单位,而公共资源需求方因不能通过统筹调度方式取得资源就必然转向新增购置,造成资源闲置的同时又新增购置资源的情况。二是公共资源统筹制度与预算安排间缺少有效衔接,优先使用自有资金安排预算支出的要求以及优先通过调剂方式解决资产需求的要求没有落到实处,行政事业单位公共资源统筹的硬性约束不强,各类资金沉淀与财政支出扩大、资产闲置与新增购置资产并存的问题没有切实得到解决。

(三)行政事业单位公共资源统筹主动性不足。一是存在“重预算争取、轻预算执行”的现象;二是存在热衷于购置“新”资产,不愿意接收“旧”资产的现象。究其原因,一方面是对行政事业单位可统筹公共资源底数不清,另一方面是购置新资产前,在没有论证是否能通过统筹资源方式解决其资源需求的情况下便安排财政预算资金。由于行政事业单位在统筹公共资源调配以外另有渠道满足其对公共资源的需求,故而在推进行政事业单位公共资源统筹工作中也缺乏主动性。

统筹行政事业单位公共资源的政策建议

(一)整合行政事业单位公共资源统筹制度

建议在现行总领性制度和各相关制度基础上,出台统筹行政事业单位

公共资源的规范性制度,按照分级管理原则明确统筹行政事业单位公共资源的定义、内容、范围、标准,以及统筹公共资源的方式和渠道,对统筹行政事业单位公共资源作出兼顾原则性和实践性的制度规定,明确统筹行政事业单位公共资源的法治依据。

(二)摸清行政事业单位公共资源统筹底数

建议着重摸清行政事业单位公共资源统筹底数,对行政事业单位可统筹公共资源底数实施动态管理和动态监督。一是着力推进行政事业单位公共资源标准化、数据化体系建设,有效分清行政事业单位可用于统筹的公共资源。二是推进信息统计体系和信息化建设,逐步实现财政部门对行政事业单位待统筹公共资源的动态管理和动态监督。三是逐步形成公共资源供给方、需求方、调配方之间的良性信息交互机制,畅通公共资源的“申请—调配—划转”机制。此外还要不断加强对纳入统筹的公共资源的清查核实,确保行政事业单位待统筹公共资源信息与实物相符。

(三)加强资源统筹与预算安排的衔接对应

一是在安排预算时要充分考虑预算部门、单位自有资金的存量和预期流量,优先组织各部门、各单位使用自有资金安排预算支出,对于自有资金确实不能覆盖的部分按照政府财力情况酌情保障;同时在预算执行过程中,对存在自有资金余额的单位原则上不予追加、调剂财政支出预算。二是在安排固定资产、无形资产、存货购置及更新预算时,要优先考虑行政事业单位待统筹公共资源情况,得出不具备统筹调配结论后才能纳入部门预算、单位预算安排,避免出现有闲

置资产的同时又新购资产的情况。三是各部门、各单位利用公共资源取得的各类收益应当全部纳入部门预算或单位预算,原则上,除经同级财政部门同意保留的以外,其他各类利用行政事业性资产取得的出租出借收入、处置收入、利息收入应当足额上缴同级财政部门,保留部分应当通过预算安排支出,不得无预算支出。

(四)推进多种公共资源统筹模式协调发展

统筹行政事业单位公共资源应当同级财政部门的指导和监督下执行,具体执行时应当结合实际情况采用多种统筹模式结合的方式组织实施。一是财政性货币资金形成的沉淀资金由同级财政部门统筹调配,各部门、各单位不得擅自调配,具体调配方式为按照财政存量资金收缴同级财政部门,财政部门按照规定统筹使用。二是各部门、各单位当年取得财政性货币资金不得未经财政部门同意擅自调配给其他部门或单位,确有结余的应当退回同级财政部门。三是非财政性货币资金形成的沉淀资金,以及各部门、各单位当年取得的非财政性货币资金应当全部纳入预算管理,其在部门内的统筹调配应履行预算调整、调剂手续并向同级财政部门报备;对于年度收入大于支出较多的,鼓励上缴。四是各类有形资产、无形资产优先执行内部统筹形式,无内部统筹需求的可以在同级财政部门的指导和监督下实施外部统筹,对于既无内部统筹需求也无外部统筹需求的实施全域统筹,由同级财政部门结合实际需要对相应资产进行调配、处置。■

(作者单位:北京国家会计学院
天津市津南区财政局)

责任编辑 张小莉